

Une politique économique pour la deuxième vague

Soutenir l'économie suisse sans entraver les changements structurels

Jürg Müller, Valérie Müller et Marco Salvi

analyse

En Suisse, la réponse de la politique économique à la crise liée au Coronavirus reposait jusqu'à présent sur trois piliers: le chômage partiel, les allocations pour perte de gain pour les indépendants et les crédits garantis par la Confédération. En plus de ces instruments, d'autres aides ont été adoptées au cours des derniers mois, souvent sous la forme de contributions à fonds perdus. La présente analyse étudie ces mesures supplémentaires et propose des améliorations pour ces dernières comme pour les trois autres instruments.

Alors que les mesures du chômage partiel devraient se recentrer sur des concepts qui ont déjà fait leurs preuves, les indépendants ont besoin de nouveaux instruments. Il convient d'examiner ici une nouvelle approche en deux étapes. De plus, de nombreuses entreprises auront probablement besoin de liquidités supplémentaires pour faire face à la deuxième vague. A cette fin, l'octroi temporaire d'une nouvelle tranche de cautionnements solidaires liés au Covid-19 est proposée. Sa conception doit permettre une neutralité concurrentielle et garantir que les sociétés financières participantes assument une partie des risques. Enfin, les problèmes des aides dédiées à certaines entreprises ou secteurs individuels sont mis en évidence.

D'un point de vue économique, il est important de limiter le champ d'application à ces trois instruments qui ont fait leurs preuves. Il faut par contre s'assurer d'une part que les structures économiques capables de survivre ne soient pas mises en danger, et d'autre part que l'économie ne soit pas complètement gelée. Les changements structurels et l'adaptation à cette situation de crise doivent rester possibles, même en période de pandémie mondiale.

_ Introduction	_ 3
_ La politique économique en temps de Coronavirus	_ 5
_ Une première vague bien négociée	5
_ Deuxième vague: à quoi faut-il faire attention?	6
_ Salariés	_ 8
_ Utilisation record du chômage partiel	8
_ Première vague: garantir un paiement rapide	9
_ Le danger du maintien des structures économiques	11
_ Deuxième vague: pas de nouvelles prestations et lent retour à la normale	11
_ Indépendants	_ 13
_ Première vague: le soutien des indépendants fut une première	13
_ Deuxième vague: de la précision avant la vitesse	15
_ Que faire en cas de nouvelle flambée?	15
_ Une extension permanente de la sécurité sociale n'est économiquement pas souhaitable	17
_ Crédits	_ 18
_ Soutenir le système avec des liquidités d'urgence	18
_ «Ni ange, ni bête»	19
_ Le prix à payer pour une aide rapide	19
_ Que faire en cas de nouvelle flambée?	20
_ Une adaptation législative avec effet rétroactif serait désastreuse	21
_ Il ne faut pas rater le retour à la normalité	22
_ Effets secondaires des nouveaux instruments	_ 24
_ Difficulté d'analyser les cas individuels	24
_ Mettre une double couche n'est pas la solution	25
_ L'intervention ultérieure est problématique	25
_ Remarques finales	_ 26
Bibliographie	28

Introduction

En comparaison internationale et malgré des bouleversements économiques conséquents, la Suisse a bien géré la première vague de la pandémie de Covid-19. Le souvenir est encore frais: avec le confinement ordonné le 16 mars 2020, des groupes entiers de salariés n'ont temporairement plus pu exercer leurs activités professionnelles. En raison du caractère mondial de la crise, les fermetures de frontières, les chaînes d'approvisionnement interrompues ou le manque de demande aux niveaux national et international ont eu des conséquences fortement négatives pour les entreprises. On s'attendait à des effets dévastateurs sur l'économie: on prévoyait le pire effondrement économique depuis 1975 avec une baisse du PIB de 6,7 % et un taux de chômage annuel moyen de 3,9 % (Seco 2020a, KOF 2020a).

Peu avant le début de la deuxième vague toutefois, ces prévisions se sont améliorées (Seco 2020b, KOF 2020b). L'économie s'est rapidement et bien remise du recul de ce printemps. Malgré une augmentation du taux de chômage de près d'un point de pourcentage entre février et mai, le chiffre de 3,4 % n'a pas été dépassé (Seco 2020c). Le recul du taux d'emploi d'un point au cours du deuxième trimestre a également été modéré, compte tenu de la situation (BFS 2020a).

Divers facteurs peuvent expliquer cette évolution positive:

- premièrement, la Suisse possède une structure économique fondamentalement résistante et diversifiée.
- Deuxièmement, les responsables politiques ont pris un ensemble de mesures qui visaient à protéger les salaires, à éviter les licenciements et à soutenir les indépendants. Ces mesures qui se chiffrent en milliards ont permis de résorber en partie la crise, mais elles reportent les problèmes dans l'avenir en créant de la dette publique et en retardant certains ajustements structurels.
- Troisièmement, le caractère temporaire de nombreuses restrictions a permis une reprise économique rapide. Contrairement à d'autres catastrophes naturelles, la pandémie de Covid-19 ne détruit pas le capital physique. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles les comparaisons avec le plan Marshall, élaboré après la Seconde guerre mondiale pour reconstruire l'Europe, sont plus que trompeuses.

Cependant, la reprise économique qui a débuté en été a récemment subi un sérieux revers. En novembre 2020, non seulement la Suisse, mais aussi une grande partie de l'hémisphère nord sont en plein milieu de la deuxième vague de la pandémie. Ici encore, comme lors de la première vague, la panique se propage. Mais si nous regardons en arrière, cette panique est mauvaise conseillère.

Nous avons déjà beaucoup appris sur le nouveau Coronavirus. Et nous en savons dorénavant aussi plus sur certains mécanismes économiques : en particulier sur le chômage partiel, sur l'allocation pour perte de gain et sur les crédits. Ces instruments ne présentent pas que des côtés positifs: ils ont aussi leurs faiblesses, et celles-ci se remarquent particulièrement sur le long terme. Dans cette publication, Avenir Suisse montre donc comment ces instruments de politique économique devraient être adaptés au mieux pour la gestion de la deuxième vague.

Cette analyse ne conteste pas les mesures de politique sanitaire nécessaires pour garder l'actuelle pandémie sous contrôle. Au cours du printemps, Avenir Suisse avait déjà exprimé sa volonté d'extension des infrastructures de test et traçage dans diverses publications (Grünenfelder et al. 2020b). Si nous regardons les pays asiatiques, nous pouvons voir qu'une stratégie efficace de test et traçage est actuellement la meilleure façon de gérer la pandémie. Toutefois, dans une démocratie libérale telle que la Suisse basée sur l'Etat de droit, certaines formes de cette stratégie soulèvent des préoccupations légitimes concernant la vie privée et la liberté individuelle.

Cette publication n'a pas non plus pour but de fournir des informations détaillées sur un éventuel «scénario de dépression». ⁻¹ Comme dans tout bouleversement économique grave, il existe une faible probabilité que le système économique mondial tombe dans une dépression comme lors des années 1930. Une condition pour un tel scénario serait l'occurrence simultanée d'une crise économique et d'une crise financière, ce qui ne semble pas probable à ce jour. Mais comme nous l'avons vu récemment, la situation peut rapidement évoluer. Cette incertitude est abordée dans la dernière partie de cette publication.

1 Différents instruments de politique économique sont examinés dans cette publication. Le contexte analysé est celui de mi-novembre 2020. Dans les scénarios à moyen terme, outre la dépression économique, une reprise rapide, doublée de pressions inflationnistes seraient envisageables. Actuellement, c'est précisément la disponibilité d'un vaccin efficace rapidement qui pourrait rendre ce scénario plus probable. Pour une discussion sur ces scénarios, voir Brunetti (2020).

La politique économique en temps de Coronavirus

La pandémie de Coronavirus représente un immense défi pour l'économie suisse. Les dommages directs causés par le virus ainsi que les intrusions dans la liberté économique motivées par la politique sanitaire et les changements dans les comportements des consommateurs entraînent des bouleversements économiques. Il n'est pas évident de savoir comment la politique économique devrait être adaptée face à une telle situation. D'autant plus que les priorités doivent être ajustées en fonction du moment, de la durée et de l'évolution de la pandémie.

Une première vague bien négociée

Dans de précédentes publications, Avenir Suisse a déjà abordé les défis économiques et sociaux de la crise liée au Coronavirus.⁻² Du point de vue de la politique économique, Avenir Suisse a toujours essayé de trouver un juste milieu, à savoir : ni une mise en danger délibérée des structures capables de survivre, ni un gel complet de l'économie (*Freeze the Economy*). Les changements structurels et l'adaptation à cette situation de crise doivent rester possibles.

Dans ce but, il était nécessaire de prendre des mesures au printemps pour les salariés et les indépendants, et de garantir l'approvisionnement en liquidités. Avenir Suisse s'est résolument engagé contre la création de nouveaux instruments ou de nouvelles institutions, mais pour une utilisation limitée dans le temps de mesures s'appuyant sur les institutions et infrastructures déjà existantes (Grünenfelder, et al. 2020). Lors de la première vague, ces infrastructures étaient : l'assurance chômage (AC, par le biais du chômage partiel), les allocations pour perte de gain (APG) et le système bancaire (par le biais des cautionnements solidaires liés au Covid-19).

Du point de vue économique, les deux facteurs de production, à savoir le travail et le capital, doivent être soutenus afin d'éviter des dommages importants sur l'ensemble de l'appareil de production économique.⁻³ Parallèlement, ces interventions ne doivent pas interrompre les processus de transformation économique, particulièrement nécessaires en cas de crise. De même, les conséquences des mesures prises sur la dette publique doivent également être constamment suivies, car cela signifie non seulement une réduction de la marge de manœuvre future, mais aussi des charges fiscales plus élevées pour les générations à venir.

2 Sous <https://www.avenir-suisse.ch/fr/microsite/dossier-covid-19/>, vous trouverez tous les articles publiés précédemment sur le sujet.

3 Alors que le chômage partiel a soutenu le facteur travail et que les prêts de liquidités ont soutenu le capital, ces deux facteurs sont fortement liés pour les indépendants.

Comme nous le montrerons, les mesures d'aide semblent avoir été finalement été trop étendues. Par exemple, le nombre de faillites répertoriées cette année est inférieur à la moyenne.⁴ Dans certains secteurs, on a même constaté une possibilité de surcompensation des dommages. Plusieurs de ces observations suggèrent que les mesures prises sont dans l'ensemble trop complexes et trop étendues. La réponse de la politique économique face à la deuxième vague doit être adaptée en conséquence.

Deuxième vague: à quoi faut-il faire attention?

La première vague a surpris le monde politique, économique, et la population. Il a ensuite été primordial de mener une action musclée pour stabiliser le système économique dans son ensemble. Certaines lacunes des mesures de politique économique peuvent s'expliquer par la hâte avec laquelle elles ont été prises. Toutefois, la situation actuelle est différente et il faut mieux l'appréhender.

Ce «nouveau Coronavirus» ne l'est plus tellement. D'innombrables recherches ont été documentées, de nouvelles options de traitement ont été développées, et il existe l'espoir d'un vaccin imminent. L'économie a également connu quelques changements. Les entreprises se sont adaptées aux nouvelles circonstances. Les concepts de protection ont été développés et sont maintenant bien établis. Certaines entreprises innovantes ont su répondre à de nouvelles lacunes de marché, en proposant par exemple la livraison de repas de midi à domicile aux personnes en télétravail.

Cette lacune est désormais comblée. Dans cette deuxième vague, une politique de «gel de l'économie» ferait encore moins sens que lors de la première. Après presque une année passée sous le signe de la pandémie, un «gel» de l'économie ferait bien plus de dégâts qu'il y a six mois: le «dégel» causerait en effet bien plus de torts. Le changement structurel est permanent et n'a pas simplement cessé d'exister en 2020. Et, en même temps, la situation de crise actuelle exige une flexibilité plus grande de la part des entreprises, des salariés et des indépendants.

Comme lors de la première vague, cela ne signifie pas pour autant que les structures économiques qui fonctionnent doivent être sacrifiées. Il faut trouver un juste milieu. D'autant plus que la propagation du virus et les mesures de politique sanitaire associées restreignent de plus en plus diverses activités. Afin d'apporter la meilleure réponse de politique économique possible, il ne faut pas introduire de nouveaux instruments. Cela ne ferait qu'augmenter de manière disproportionnée les coûts et la complexité des

4 Il existe différentes bases de données à cet effet, par exemple la NZZ (2020a) ou Eckert et al. (2020). Alors que les données de la NZZ indiquent qu'il y a eu plus de faillites avant la première vague, lors des premiers mois de 2020, qu'à la même période l'année précédente, les données d'Eckert et al., basées sur des informations plus détaillées se situent dans l'intervalle de confiance correspondant. Les deux séries de données montrent qu'après la déclaration de situation extraordinaire par le Conseil fédéral en mars 2020, le nombre de faillites a diminué à un rythme supérieur à la moyenne. Selon ces deux sources, cette baisse n'a pas encore été compensée dans toute la Suisse après la levée des ferries de poursuite décrétés en avril 2020.

mesures d'aide dans leur ensemble. Il faut plutôt adapter les instruments existants. Lors de la deuxième vague, il faut donc plutôt se concentrer sur la précision et le ciblage des mesures, que sur la vitesse à laquelle celles-ci sont mises en place.

Salariés

Comme lors des précédentes crises économiques, le chômage partiel a également joué un rôle important pour atténuer l'impact économique de la crise du Coronavirus. Mais dans une mesure jamais vue auparavant. Cet instrument permet aux entreprises touchées subitement par une interdiction d'offrir des services ou par une baisse de la demande de réduire le temps de travail de leurs employés pendant une durée limitée, ou de les faire cesser complètement de travailler. Le 80 % des pertes de revenu des salariés concernés par cette réduction de l'horaire de travail (RHT ou chômage partiel) est couvert par une indemnité de l'assurance chômage (AC). Le chômage partiel offre l'avantage de conserver le savoir-faire spécifique à l'entreprise et d'éviter les «ruptures de carrière» drastiques, du moins sur le moment (Kopp et Siegenthaler 2017). Il représente donc l'instrument idéal pour les chocs économiques « non-planifiables » de courte durée, notamment pour éviter les vagues de faillites.

Le chômage partiel a contribué de manière décisive à limiter les effets sur le marché du travail. Par exemple, le total de tous les salaires bruts au premier semestre de 2020 n'a baissé «que» de 8,2 milliards de francs (-3,9 %) par rapport au deuxième semestre de 2019. A titre de comparaison, l'excédent net d'exploitation, qui comprend les bénéfices et les paiements d'intérêts des entreprises – ainsi que les salaires des indépendants – a diminué de 12,3 milliards de francs (- 19 %) au cours de la même période (Seco 2020d). Jusqu'à présent, le choc économique de la pandémie a donc été absorbé principalement par les entreprises et, par le biais des transferts tels que le chômage partiel, par l'Etat plutôt que par les salariés.

Utilisation record du chômage partiel

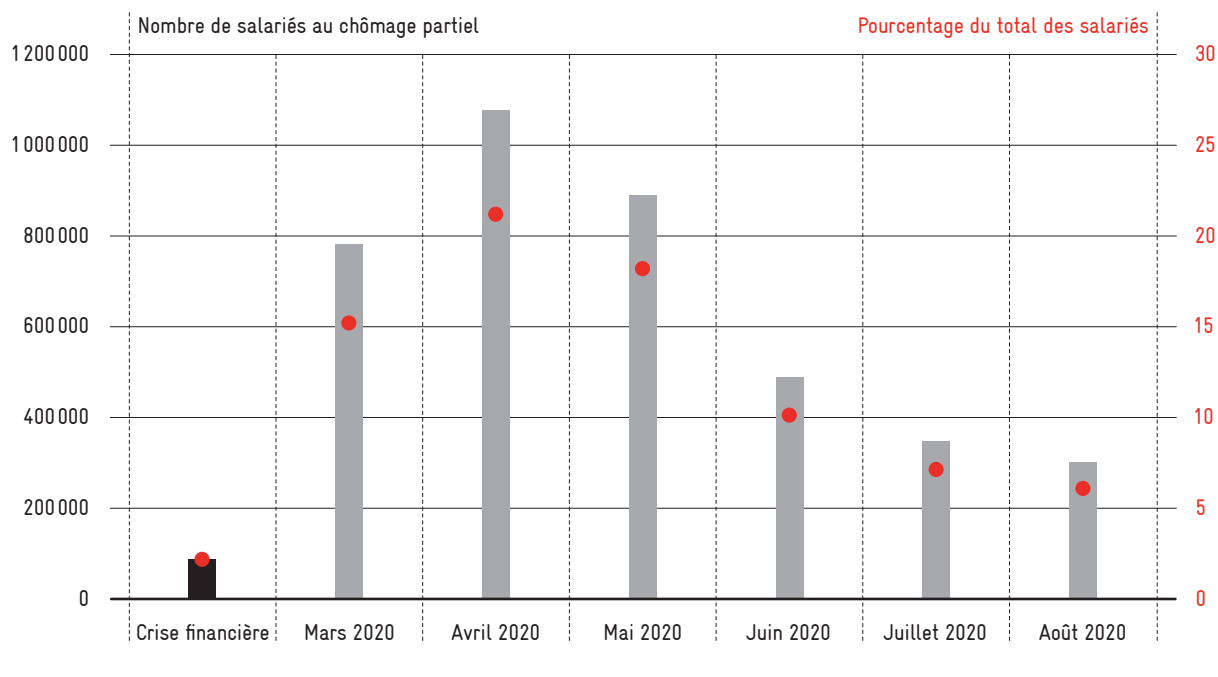
Le confinement imposé dès la mi-mars a fortement restreint la vie économique et a frappé les entreprises de manière inattendue. Du jour au lendemain, un grand nombre de salariés n'ont plus pu exercer leur activité. Il n'est donc pas étonnant que le recours au chômage partiel ait atteint des sommets historiques pendant la période de confinement. En avril 2020, près de 1,1 million de salariés étaient concernés par cette mesure (voir figure 1). Cela correspond à un salarié sur cinq en Suisse. A titre de comparaison : au plus fort de la crise financière de 2009, «seulement» un salarié sur 50 touchait le chômage partiel.

Même si le recours à cette mesure a nettement diminué au cours de l'été, en août, le nombre d'employés au chômage partiel avait reculé de près de trois quarts par rapport au mois d'avril, le niveau est resté trois fois plus élevé que lors de la crise financière (Seco 2020e, BFS 2020b). Alors qu'au printemps, parfois plus de 100 millions de francs par jour ont été dépensés pour l'in-

Figure 1

Valeurs maximales du chômage partiel pendant le confinement

En avril 2020, près de 1,1 million de salariés étaient au chômage partiel, soit environ un cinquième de la population active. Le recours au chômage partiel a diminué au cours de l'été, mais en août, il était encore trois fois plus élevé qu'à l'apogée de la crise financière.



Source : Seco 2020e, OFS 2020b, propres calculs

demnisation du chômage partiel, ce montant est tombé à environ 20 millions par jour en automne. Au total, le chômage partiel a coûté 8,3 milliards jusqu'à présent (Bundesrat 2020a).

Première vague : garantir un paiement rapide

Lors du confinement de ce printemps, il était important que l'indemnité du chômage partiel soit versée rapidement afin d'éviter des problèmes de liquidités pour les entreprises et les ménages. Pour ne pas surcharger les services cantonaux compétents, la Confédération a introduit une procédure accélérée dans laquelle les déclarations et les paiements pouvaient être indiqués sommairement pour l'ensemble de l'entreprise, et non plus individuellement pour chaque employé concerné.

La durée de cette procédure accélérée était d'abord limitée jusqu'à la fin du mois d'août. Cependant, comme le nombre de demandes de chômage partiel était encore nettement plus élevé cet été qu'en temps de crise « normale », l'allègement de la procédure a été prolongé jusqu'à la fin de l'année, sous la pression des cantons. Bien que cette mesure puisse permettre d'éviter les retards de paiement, le recours à la procédure accélérée présente également des lacunes.

D'une part, la procédure accélérée crée des injustices: on suppose en effet que tous les employés concernés par le chômage partiel dans une entreprise réduisent leur charge de travail du même pourcentage. Cependant, si les salariés mieux payés doivent moins réduire leur charge de travail que ceux qui sont moins bien payés, la somme des indemnités sera trop élevée. L'inverse se produit si ce sont les salariés les mieux payés qui doivent réduire davantage leur charge de travail.

D'autre part, cette procédure simplifiée facilite les abus. Les demandes individuelles ne sont plus vérifiées en détail, mais seulement superficiellement. Presque tous les cas suspects reçus par le Contrôle fédéral des finances en provenance de lanceurs d'alerte concernent des déclarations de taux d'emploi en réalité plus élevés que ceux signalés pour le calcul de l'indemnité de chômage partiel (EFK 2020). De tels abus se produisent par exemple lorsque des établissements de restauration font une demande de chômage partiel à la suite de la fermeture ordonnée, mais qu'ils mettent en place un système de take-away et qu'ils continuent à employer leurs salariés (Handelszeitung 2020). Actuellement, il est difficile d'évaluer la fréquence et la gravité de ces cas.

En plus de cette procédure accélérée, d'autres mesures ont été introduites en mars pour garantir que les travailleurs touchés puissent être soutenus aussi efficacement que possible pendant le confinement:

- les processus ont été ajustés. La période d'enregistrement de 10 jours a été supprimée jusqu'en juin.
- Le cercle de bénéficiaires a été élargi pour inclure par exemple les personnes ayant un emploi à durée déterminée, les apprentis ou les travailleurs temporaires. Leur droit au chômage partiel n'était que provisoire: il a cessé en août (Seco 2020f). Le gouvernement fédéral souhaite toutefois élargir à nouveau le cercle des bénéficiaires (Bundesrat 2020b).
- Les prestations pour les entreprises ont été augmentées. Le délai de carence⁵ de deux à trois jours a été levé et réintroduit en septembre sous une forme réduite (Seco 2020f). Le gouvernement fédéral veut maintenant réintroduire un règlement d'exception (Bundesrat 2020b).

Ces mesures ont favorisé le paiement en temps utile des indemnités de chômage partiel. Elles ont également augmenté les prestations de paiement et ont donné aux entreprises et aux employés un sentiment de sécurité. Mais elles ont un coût. Les règles établies autrefois ne l'étaient pas sans raison: elles permettent d'éviter des effets secondaires qui s'avèrent très dommageables pour l'économie à long terme. Une grande partie de ces règles spéciales ont été supprimées ou n'ont pas été prolongées pendant l'été, ce qui était logique compte tenu de la situation épidémiologique et économique.

5 Le délai de carence est la franchise de l'entreprise et signifie que l'employeur doit supporter les coûts salariaux pendant un certain nombre de jours par mois, au moins à hauteur de l'indemnité de chômage partiel, avant de recevoir cette indemnité.

Le danger du maintien des structures économiques

Dans ce contexte, le prolongement de la durée d'indemnisation maximale du chômage partiel de 12 à 18 mois valable jusqu'à fin 2021, décidé en juillet 2020, est incohérent (Bundesrat 2020c). Seule une tendance économique durablement à la baisse peut justifier une prolongation de la durée d'indemnisation. Une durée plus longue réduit également l'incitation des employés à chercher un autre emploi. Cependant, c'est précisément dans les entreprises où les difficultés économiques sont d'ordre plutôt structurelles que cycliques que la réorientation professionnelle est préférable pour la main-d'œuvre et l'économie en général.

Le chômage partiel comporte le risque de simplement retarder l'échéance du chômage et donc le maintien coûteux des structures économiques. Les études sur l'impact de cette mesure lors des crises passées montrent un tableau mitigé : dans certains pays, pendant la crise financière, le chômage partiel a eu un effet positif sur la préservation des emplois (Hijzen et Martin 2013). En Suisse aussi, le chômage partiel a permis, entre 2009 et 2015, d'éviter des licenciements (Kopp et Siegenthaler 2017). Cette mesure semble avoir moins bien réussi dans les années 1990 et 2000 : Frick et Wirz (2005) concluent en effet que l'instrument n'a pas permis d'atteindre l'objectif de stabilisation de l'emploi en Suisse et que les licenciements ont généralement été retardés au lieu d'être évités.

Deuxième vague: pas de nouvelles prestations et lent retour à la normale

Avec la forte augmentation des cas de Covid-19 en octobre, la vie publique et économique a été à nouveau restreinte, ce qui risque d'entraîner une faible augmentation du nombre de salariés au chômage partiel en automne. Il est peu probable que le recours au chômage partiel atteigne des sommets aussi élevés qu'en avril, car la vie publique, du moins dans la majorité des cantons, est beaucoup moins restreinte qu'au printemps.

L'instrument du chômage partiel a fait ses preuves lors de la première vague, et devrait être maintenu lors de la deuxième. Toutefois, comme la vague d'infections a été moins inattendue qu'au printemps, et comme le Conseil fédéral, les cantons, les entreprises et la population ont appris beaucoup de choses sur la pandémie et que l'incertitude qui y est associée a diminué, il ne devrait pas être nécessaire de réintroduire des mesures plus ambitieuses (comme l'élargissement des groupes concernés). Il ne faut pas céder aux appels en faveur d'une extension supplémentaire de l'instrument, qui avaient déjà été exprimés lors de la première vague.

Un exemple d'une telle expansion est la proposition d'augmenter la compensation pour les revenus inférieurs de 80 % à 100 % des salaires.⁻⁶ Un tel ajustement est problématique. Par exemple, l'indemnisation intégrale ne

6 Voir par exemple SGB (2020).

tiendrait pas compte des coûts économisés suite à une réduction du taux d'activité. Si vous êtes au chômage partiel, vous dépensez généralement moins pour les trajets, les repas de midi ou la garde des enfants. La surcompensation du chômage partiel augmenterait inévitablement aussi le risque d'aléa moral, c'est-à-dire un changement de comportement des employeurs et des employés pour faire un usage excessif du chômage partiel. Les coûts marginaux de la production perdue suite à la réduction de la charge de travail dépasseraient alors les avantages de la stabilisation de la consommation des personnes concernées.

Dès que la situation épidémiologique et économique reviendra à la normale et que le nombre de demandes de chômage partiel diminuera sensiblement, il conviendra de retourner rapidement à la procédure initiale. Bien qu'un assouplissement de l'application ou une extension de cette indemnisation soient appropriés dans des situations extraordinaires, ils peuvent accroître les effets d'aubaine, c'est-à-dire que certains entrepreneurs recevraient des prestations bien qu'ils ne licencieraient pas leurs employés, même en l'absence de chômage partiel.

Ces effets d'aubaine risquent de prendre de l'ampleur à mesure que l'accès au chômage partiel sera facilité. C'est ce que suggère une étude allemande dans laquelle aucun effet sur l'emploi n'a pu être démontré avec un accès facilité au chômage partiel. Selon les auteurs, cela est dû au fait que les entreprises qui ne gardent leurs employés que grâce au chômage partiel ont déjà droit à la réglementation «normale» et ne bénéficient donc pas de l'assouplissement. L'accès facilité au chômage partiel entraîne donc plus d'entreprises à y recourir, qui n'auraient probablement pas licencié leurs employés, même sans le soutien du gouvernement (Balleer et al. 2016).

Indépendants

L'instrument du chômage partiel, qui a fait ses preuves, n'est appliqué qu'aux salariés, pas aux indépendants. Ces derniers ne versent aucune cotisation AC et n'ont donc pas droit à une indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. Cependant, lors du confinement, de nombreux travailleurs indépendants dépendaient d'une aide rapide et simple. Le Conseil fédéral a réagi et s'est prononcé en faveur d'une telle aide sous la forme d'une allocation perte de gain pour les indépendants (au sens de la loi sur les allocations pour perte de gain, APG) - Avenir Suisse avait alors également plaidé en faveur d'une telle solution, limitée dans le temps (Grünenfelder et al. 2020).

En Suisse, près de 600 000 personnes exercent une activité indépendante, ce qui correspond à environ 12,5 % de la population active (BFS 2020c). Depuis mars 2020, environ 140 000 demandes d'allocations pour perte de gain ont été adressées par des travailleurs indépendants. L'instrument a engendré jusqu'à présent des coûts de 1,9 milliard de francs (BFS 2020). Avec une moyenne de plus de 13 000 francs par demande, c'est nettement plus que pour le chômage partiel.⁻⁷

Première vague: le soutien des indépendants fut une première

Contrairement aux salariés, les indépendants ne pouvaient pas se rabattre sur un instrument déjà bien établi pour amortir l'impact économique. Toutefois, avec l'introduction de l'allocation perte de gain pour les travailleurs indépendants, les règles et mécanismes existants de l'APG ont pu être utilisés, ce qui a permis d'effectuer les paiements rapidement. Conformément à la pratique qui s'applique actuellement par exemple aux militaires ou aux civils, depuis la mi-mars, les travailleurs indépendants qui sont empêchés d'exercer leur activité en raison de la fermeture de leur entreprise ou de l'interdiction de manifestations se voient également accorder une indemnité de 80 % de leurs revenus antérieurs.⁻⁸

Alors que le droit à l'indemnisation pour les travailleurs indépendants était initialement lié aux interdictions de manifestations ou aux fermetures forcées, il a été étendu en avril aux personnes indirectement touchées dont le revenu annuel se situe entre 10 000 et 90 000 francs, comme les chauffeurs de taxi dont la demande s'est effondrée pendant le confinement en raison d'une vie publique restreinte. Avec l'assouplissement des mesures sa-

7 Le chômage partiel a coûté jusqu'à présent 8,3 milliards de francs à la Confédération. Rien qu'en avril, environ 1,1 million de travailleurs ont été touchés par le chômage partiel.

8 Le taux journalier maximum est de 196 francs et est atteint pour un indépendant dont le revenu annuel soumis à l'AVS est de 88 200 francs.

nitaires liées au Coronavirus en mai et juin, les droits de la plupart des indépendants devaient également expirer et ne s'appliquer qu'à ceux qui étaient encore directement concernés par une interdiction de manifestation (BSV 2020).

En juillet, sous la pression du Parlement, le droit aux prestations a été étendu rétroactivement jusqu'à la mi-septembre. Les personnes concernées n'ont pas eu besoin de faire une nouvelle demande d'allocations pour perte de gains, mais le paiement a été automatiquement repris par les caisses de compensation (Bundesrat 2020d). Cette mesure a soutenu inutilement certains travailleurs indépendants pendant l'été. Non seulement la situation épidémiologique s'était améliorée pendant les mois d'été, mais la demande et la mobilité de la population suisse s'étaient également rapidement remises sur pied, ce qui aurait dû stabiliser la situation des indépendants dans certains secteurs. Cela illustre une fois de plus le conflit d'objectifs entre la rapidité d'une mesure et sa précision. Bien que l'extension générale ait réduit la charge administrative des caisses de compensation, la précision de la mesure (ne visant qu'à soutenir ceux qui ont réellement subi des grosses pertes de chiffre d'affaires) en a souffert.

Encadré 1

Le cas particulier des personnes dont la situation est assimilable à celle d'un employeur

Les personnes dont la situation est assimilable à celle d'un employeur (salariés dirigeants), comme les (co)propriétaires d'une Sàrl ou d'une SA, cotisent à l'assurance chômage, mais n'ont pas droit à une indemnité en cas de chômage partiel. En effet, ces personnes ont une influence significative sur les décisions de l'entreprise, ce qui signifie qu'elles peuvent, dans une certaine mesure, co-déterminer si leur emploi est maintenu ou perdu. Ils n'ont droit à des prestations d'assurance chômage qu'à partir du moment où ils quittent l'entreprise ou abandonnent leur situation assimilable à celle d'un employeur (WBF 2020).

Dans le cadre du train de mesures visant à atténuer l'impact du confinement, les salariés dirigeants ont eu droit à une indemnité chômage partiel jusqu'à la fin mai. Depuis juin, ils font partie du cercle de bénéficiaires de l'allocation Corona-perte de gain (Bundesrat 2020d). Déjà bien avant la crise du Covid, le bienfondé du statut des salariés dirigeants dans l'AC faisait débat.⁻⁹ Le fait qu'ils paient les mêmes cotisations salariales que les salariés, mais qu'ils aient le droit à moins de prestations, surtout en période de récession économique, est problématique. Indépendamment de la crise du Covid, il conviendrait donc d'examiner si les salariés dirigeants devraient être exemptés de l'obligation de payer des cotisations d'assurance chômage à l'avenir. Mais ils perdraient alors en conséquence logique leur droit aux allocations chômage lorsqu'ils quittent l'entreprise.

9 Des propositions à ce sujet sont régulièrement soumises au Parlement (Caroni 2015, Grossen 2018).

Deuxième vague: de la précision avant la vitesse

En raison de l'augmentation du nombre de cas et du durcissement des mesures pour y répondre, la situation s'est à nouveau aggravée en automne, en particulier pour les indépendants du secteur de l'événementiel et de la restauration. La Confédération a réagi en prolongeant l'allocation perte de gains pour les indépendants jusqu'en juin 2021: outre les personnes touchées par les fermetures d'entreprises et les interdictions de manifestations, les indépendants dont l'activité professionnelle est fortement entravée par les mesures ont également droit à une indemnisation – le facteur décisif étant ici une baisse du chiffre d'affaires mensuel d'au moins 55 % par rapport à la moyenne des années 2015 à 2019.

Cette approche est disproportionnée. Contrairement au printemps, où l'accent était mis sur le paiement rapide, la situation est différente aujourd'hui: l'accent ne devrait plus être mis sur la rapidité de la mesure mais sur sa précision. À cet égard, il faut toutefois relever que les demandes doivent être soumises à nouveau chaque mois, ce qui limite quelque peu le risque d'abus et d'effets d'aubaine.

Comme pour le chômage partiel, il convient de tenir compte du risque du gel des structures économiques lorsqu'il s'agit d'indemniser les travailleurs indépendants. En effet, cet instrument n'est plus utilisé pour garantir les liquidités durant la durée limitée du confinement de ce printemps, mais, suite à sa prolongation jusqu'en juin 2021, pourra être utilisé pendant plus d'un an. Dans certains secteurs, cependant, il n'est pas certain que la demande revienne aussi rapidement aux niveaux d'avant la crise.

L'industrie du tourisme en est un exemple: les prévisions annoncent que le niveau d'avant la crise ne sera pas retrouvé avant 2023 (KOF 2020c). Les prestataires de services touristiques qui ont particulièrement besoin d'une clientèle étrangère pourraient donc être affectés par une baisse durable de la demande. Une restructuration du secteur de tourisme, orientée vers une clientèle plus locale, européenne ou qui s'éloignerait des sports d'hiver, ne doit pas être freinée par des mesures telles que l'allocation perte de gain.

Que faire en cas de nouvelle flambée?

Afin de prévenir de tels effets de maintien de structures économiques et d'éventuelles distorsions du marché, il convient de réfléchir à une approche différente. Plutôt qu'une nouvelle prolongation de l'allocation pour perte de gain pour les indépendants, une solution en deux étapes devrait être envisagée. Tant que la pandémie de Covid-19 et les mesures qui en découlent restreignent considérablement l'emploi, les travailleurs indépendants qui sont gravement touchés devraient pouvoir choisir entre deux options.

– **Permettre un versement anticipé limité de l'avoir de vieillesse.** Les indépendants peuvent s'affilier volontairement à une caisse de pension ou verser jusqu'à 20 % de leur revenu annuel professionnel (maximum 34128 francs) dans un régime du pilier 3^a. Cet argent est délibérément bloqué par le législateur - il ne peut être retiré que sous certaines conditions. Dans

le contexte actuel, ces conditions devraient être élargies pour permettre un paiement anticipé pour surmonter les problèmes de liquidité d'un travailleur indépendant. Un retrait mensuel pendant la période où la vie économique est limitée serait envisageable. Le montant du retrait devrait être lié au montant de la perte de chiffre d'affaires et devrait également être plafonné. Il serait envisageable, par exemple, de recevoir 80 % des recettes perdues, qui, comme pour l'APG, ne peuvent pas dépasser 5880 francs par mois. Afin d'éviter toute lacune de prévoyance, il devrait être possible de rembourser les prestations perçues sur une période de sept ans, par exemple, en plus des montants annuels maximums applicables.

– **Allocation pour pertes de gain.** Etant donné que tous les indépendants n'ont pas toujours un revenu suffisant pour épargner volontairement dans une caisse de pension ou dans le pilier 3^a, les faibles revenus en particulier ne pourront probablement pas bénéficier d'un retrait anticipé, ou seulement dans une mesure limitée. Il convient donc d'envisager une allocation limitée pour perte de gain. Le montant de l'allocation pour perte de gain doit être basé sur la perte de chiffre d'affaires – ce pourcentage et le montant maximum doivent être sensiblement inférieurs à ceux d'un retrait anticipé des avoirs de vieillesse pour éviter des incitations négatives à choisir cette deuxième solution. Dans la même ligne d'idées, une partie des prestations reçues doit être remboursée sur une période de sept ans après la levée des restrictions.

Cette solution, délibérément limitée dans le temps, devrait être conçue de telle sorte que ceux qui ont pu constituer des réserves financières privées dans le passé et qui ont de bonnes chances de les reconstituer après la crise du Covid soient incités à choisir l'alternative d'un retrait anticipé limité.

En revanche, ceux qui n'ont pas ou peu de capital retraite choisissent l'option d'allocation pour pertes de gain. Cette aide, propre à la crise, devrait donc être conçue de manière à ce que les personnes touchées puissent choisir la solution la plus optimale économiquement parlant (conformément au principe d'autosélection connu dans l'économie des assurances).

Cette proposition n'est pas une solution détaillée, mais plutôt une déclaration de principe. Elle est conçue comme une réflexion qui montre comment l'instrument pourrait être adapté pour user plus des mécanismes incitatifs et encourager la prévention individuelle des crises. En outre, une telle approche prendrait mieux en compte les divers modèles d'entreprise et les différentes situations financières des indépendants que la solution actuelle.

Une telle adaptation de l'instrument vise notamment à garantir que les travailleurs indépendants à haut revenu lors des années précédentes soient en mesure de répondre aux besoins de liquidités supplémentaires par leurs propres moyens. En même temps, le mécanisme en deux étapes vise à éviter que les indépendants qui n'étaient pas en mesure de constituer des réserves en raison de leurs faibles revenus, mais qui étaient auparavant financièrement indépendants grâce à leur emploi, ne doivent pas recourir à l'aide

sociale pendant la crise du Covid. Cela entraînerait des frictions économiques considérables durant cette situation exceptionnelle tant pour les indépendants (par exemple, un changement de logement) que pour les communes (pour l'évaluation du besoin).

Une extension permanente de la sécurité sociale n'est économiquement pas souhaitable

La crise du Covid est une situation extraordinaire, qui exige une réponse qui l'est tout autant. Toutefois, elle ne légitime pas une extension permanente des assurances sociales pour les indépendants en temps normal - par exemple via l'assurance chômage (Meyer 2020). Une assurance chômage générale pour les travailleurs indépendants est associée à des problèmes insurmontables. Des critères importants pour pouvoir assurer des risques, tels qu'une asymétrie d'information faible entre l'assuré et l'assureur, ne sont tout simplement pas remplis pour les indépendants (Berliner 1982) : contrairement aux salariés, les indépendants ont entre leurs mains leur succès commercial et leur propre chômage. Il n'est donc guère possible de déterminer si le chômage est induit ou prolongé dans le but de maximiser ses propres bénéfices.

En outre, si une solution de couverture facultative était adoptée, les travailleurs indépendants présentant un risque élevé de chômage seraient incités à cotiser à l'assurance chômage, ce qui rendrait la couverture des risques beaucoup plus coûteuse (ce qu'on appelle la «sélection adverse»). Par exemple, depuis 2006, en Allemagne il est possible de s'assurer volontairement contre le chômage lors de la création d'une entreprise. Cependant, cette offre n'est utilisée que par très peu de personnes : seuls 3 200 travailleurs indépendants ont souscrit une assurance volontaire en 2018, ce qui correspond à 1% de toutes les nouvelles entreprises créées cette année-là. Au total, seuls 76 000 travailleurs indépendants profitent de l'offre d'assurance chômage. Les raisons sont notamment la courte période d'inscription, la réglementation sur les prestations, les primes d'assurance élevées et les faibles indemnités de chômage (Jahn et Oberfichtner 2020).

Les travailleurs indépendants sont conscients du risque qu'ils prennent lorsqu'ils démarrent une activité commerciale pour, le cas échéant, réaliser des profits. A juste titre, les législateurs se sont abstenus de couvrir ce risque entrepreneurial - les risques d'incitations négatives (ce qu'on appelle le «risque moral») sont tout simplement trop élevés avec une telle assurance. Au lieu de cela, nos régimes de sécurité sociale offrent déjà une protection au niveau individuel : personne en Suisse ne doit vivre en dessous du seuil de subsistance, et certaines prestations sont accessibles à tous, indépendamment de la situation professionnelle et du revenu. Au fil des années, des institutions et des processus ont été mis en place à cet effet. Ceux-ci sont établis et ils fonctionnent. La création d'un nouveau régime d'assurance sociale pour les entrepreneurs irait bien au-delà de l'objectif.

Crédits

Les crédits transitoires Covid-19 sont considérés par beaucoup comme une réussite. En effet, cette mesure d'urgence a été mise en œuvre rapidement, sans bureaucratie et en étroite collaboration avec le secteur privé au plus fort de la crise. Même à l'étranger, la stratégie suisse a fait l'objet d'éloges (*Financial Times* 2020). Ces compliments sont tout à fait justifiés, mais il ne faut pas oublier les lacunes de ce système, qu'il faudra à tout prix éviter lors de la réinstauration de cet instrument.

Soutenir le système avec des liquidités d'urgence

Il est incontestable que lors du confinement de ce printemps, un soutien en liquidités rapide a été nécessaire. De nombreuses entreprises ne pouvaient plus offrir leurs services comme avant, et leurs chiffres d'affaires se sont effondrés du jour au lendemain. Le programme des crédits transitoires a été mis en place afin de maintenir la solvabilité des entreprises, malgré la baisse de leur chiffre d'affaires. L'idée sous-jacente était d'assurer la liquidité du système dans son ensemble.

Si une entreprise touchée, comme un bar ou un restaurant, ne peut soudainement plus payer ses fournisseurs, cela crée le risque d'un effet de domino économique. Les crédits transitoires Covid étaient donc destinés à stabiliser le système dans son ensemble. L'objectif n'était pas de garantir le financement d'entreprises individuelles. Il s'agissait plutôt de préfinancer une baisse potentielle du chiffre d'affaires, qui serait ensuite graduellement assumée par le secteur privé plutôt que par l'Etat.⁻¹⁰ Afin de prévenir des cas de rigueur, d'autres programmes plus ciblés ont été mis en place, avec comme but de soutenir les personnes physiques plutôt que les personnes morales.

L'objectif des crédits transitoires ressort clairement dans l'Ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au Covid-19 : les entreprises bénéficiant de ce régime ne peuvent pas distribuer de dividendes et de tantièmes ni rembourser d'apports de capital (art. 6, al. 3). En outre, les prêts ne doivent pas être utilisés pour des investissements dans des actifs immobilisés qui ne constituent pas des investissements de remplacement (art. 6, al. 2). Malgré ces dispositions claires, les crédits ont parfois été perçus à tort par les bénéficiaires comme une aide financière – avec des taux d'intérêt zéro, les crédits ont aussi été accordés à des conditions extrêmement favorables. Et certaines entreprises ont probablement demandé ces prêts non pas par nécessité, mais par calcul.

¹⁰ Pour la différence entre les mesures de solvabilité et les liquidités, voir *Müller et Ammann* (2020).

«Ni ange, ni bête»

Certains entrepreneurs semblent spéculer que l'Etat renoncera un jour au remboursement de ces crédits transitoires (voir ci-dessous). Ces craintes peuvent être nourries non seulement par des anecdotes mais aussi par des statistiques. Sur la base des données de la Banque nationale suisse (BNS) concernant la facilité de refinancement Covid-19, le Crédit Suisse estime qu'environ 40 % de ces crédits approuvés n'ont pas été utilisés (Crédit Suisse 2020). De nombreuses entreprises ont donc demandé une ligne de crédit garantie par l'Etat «en réserves». C'est certes compréhensible, mais ce n'est pas le but recherché, car la liquidité n'était destinée qu'à garantir la stabilité du système pendant le confinement.

Le programme des crédits transitoires de la première vague révèle donc quelques faiblesses lorsqu'on y regarde de plus près. Sur le principe, l'approche était et est toujours pertinente. La rapidité avec laquelle la mesure a été mise en œuvre en collaboration avec le secteur privé est également remarquable. Toutefois, il aurait été plus avantageux de mieux aligner les conditions de prêts *ex ante* sur l'objectif initial de garantie des liquidités. Ce qui est cependant encore plus grave, c'est que les conditions d'obtention de crédit, pour la plupart basées sur les auto-déclarations des entreprises, étaient très vagues.

Le prix à payer pour une aide rapide

Peu à peu, les enrichissements personnels individuels typiques face à une telle aide apparaissent.⁻¹¹ De tels abus sont inévitables et leur importance ne doit pas être surévaluée, même si leur fréquence et leur ampleur sont évidemment plus fortes lors de mesures d'aide de grande envergure mises en place dans l'urgence. En revanche, il est plus problématique que le programme initial de crédits transitoires ait versé des fonds à des entreprises qui présentaient déjà des difficultés de paiement avant la pandémie. Les rapports du contrôle fédéral des finances (CDF) font état d'une telle situation (EFK 2020).

Le 25 mai, le CDF et l'Administration fédérale des contributions (AFC) ont rapporté qu'environ 40 % des emprunteurs étaient couverts par les mesures de recouvrement de l'AFC et cette dernière avait déjà engagé des poursuites contre environ 6 % des entreprises (EFK 2020). On aurait dû savoir quelle société était déjà aux poursuites auprès de l'AFC avant le début de la pre-

11 Pour un aperçu de la question des abus dans le cadre du programme de crédits transitoires et de la manière de les combattre, voir Brechbühl et al. (2020). Le troisième rapport intermédiaire du Contrôle fédéral des finances (CDF) révèle: «Presque une demande de crédit sur dix présente un chiffre d'affaires supérieur d'au moins 25 % pour la TVA, et dans plus de 6000 cas, la différence est même supérieure à 75 % [...]. Outre des violations directes des conditions de crédit, d'autres indicateurs révèlent des incohérences ou des risques: dans 105 cas, la faillite a été déclarée peu après l'octroi du prêt. Dix-neuf entreprises ont déclaré des dividendes entre 1 et 14 millions de francs par cas individuel en mars, soit quelques jours avant que 500 000 francs ne soient octroyés sous forme de prêts» (EFK 2020).

12 Ces chiffres sous-estiment la proportion d'entreprises en difficulté financière. En effet, ces chiffres de l'AFC comprennent principalement des rappels pour les montants de TVA en suspens. En Suisse, une entreprise n'est soumise à la TVA que si son chiffre d'affaires dépasse les 100 000 francs. Les petites entreprises sont donc susceptibles d'être sous-représentées dans les statistiques de l'AFC.

mière vague de Covid-19. Mais cette information ne pouvait pas être obtenue. ⁻¹²

Quels que soient les chiffres exacts, une chose est sûre : selon l'objectif initial des crédits transitoires, de nombreuses entreprises n'auraient pas dû être autorisées à recevoir ces prêts. L'idée sous-jacente était de garantir une liquidité à l'échelle du système. Pour ce faire, ce sont les entreprises qui se sont retrouvées en difficulté à cause du Covid qui devaient recevoir l'argent, pas celles qui étaient déjà au bord de la faillite avant la pandémie. Après tout, ces entreprises auraient été évincées du marché même sans le Covid. Elles n'auraient donc pas mis en péril la liquidité du système. Néanmoins, des centaines de millions de francs de crédits transitoires ont probablement été versés à ces entreprises. ⁻¹³ Cela pourrait être l'une des raisons pour lesquelles la Suisse a connu un nombre de faillites inférieur à la moyenne au cours du premier semestre 2020. ⁻¹⁴

Que faire en cas de nouvelle flambée ?

Lorsque le premier programme de crédits transitoires a été mis en place, la situation était très différente d'aujourd'hui. Au printemps 2020, tout a été instauré en vitesse. Certaines erreurs sont inévitables dans ce genre de situation. Bien sûr, de nombreuses choses ont été réalisées correctement, il est facile de critiquer lorsque l'on a du recul. Il est toutefois essentiel de se montrer critique face à une telle manœuvre, car il faut éviter les erreurs du passé si l'évolution de la pandémie de Covid-19 devait rendre nécessaire l'émission de nouvelles garanties de prêts par la Confédération.

Ainsi, certains ajustements doivent être mis en place. Pour éviter les problèmes des fausses incitations et d'octroi de prêts à des entreprises qui seraient déjà en défaut de paiement, il faut les prévenir. Dans le cas d'un nouveau système de garanties, la garantie totale de crédit de la Confédération devrait être réduite.

Lors de la première vague, la Confédération a garanti 100 % des prêts jusqu'à 500 000 francs (Bundesrat 2020d). Les liquidités pouvaient être ainsi rapidement introduites dans le système par le biais des banques. Le niveau d'incertitude de l'époque a exigé que cela soit exécuté très rapidement. Cette aide rapide et non bureaucratique a eu un effet psychologique précieux : la panique qui se répandait à l'époque au sujet des réactions en chaîne incontrôlables a ainsi pu être rapidement calmée.

Si la crise devait encore s'aggraver, il faut éviter de se précipiter. La situation est moins extraordinaire que lorsque le virus est apparu en Suisse. Bien évidemment, cela ne veut pas dire qu'un nouvel octroi de prêts de liquidi-

13 Le CDF nous informe donc qu'à la fin du mois d'août, les prêts enregistrés par l'AFC correspondaient à un volume de garantie solidaire d'environ 4,5 milliards de francs. L'AFC se charge du recouvrement d'environ 9000 prêts, avec une garantie solidaire de 745 millions de francs. Là encore, il faudrait savoir combien de ces emprunteurs étaient déjà en recouvrement par l'AFC avant le Covid-19. Nous n'avons malheureusement pas pu obtenir ce chiffre (CDF 2020).

14 Voir remarques et sources dans la note 4 à page 6.

tés ne doit pas être lancé rapidement si nécessaire.⁻¹⁵ Cette fois cependant, le prêt ne doit plus être accordé dans les trente minutes. Il pourrait l'être dans les deux jours. Durant ce laps de temps, un établissement financier qui doit désormais assumer une partie du risque de crédit, doit déterminer si une entreprise est fondamentalement solvable et si elle a un avenir économique. Un tel examen est d'ailleurs précisément la raison d'être des institutions financières de prêts telles que les banques.

Finalement, toute nouvelle émission de crédits transitoires devrait permettre une neutralité concurrentielle. Les banques ne doivent plus être les seules intermédiaires possibles. Ces dernières années, diverses sociétés financières se sont établies comme intermédiaires directs pour les prêts aux entreprises. Des plateformes de *crowdlending* ainsi que d'autres institutions financières devraient également être prises en compte dans les futurs programmes de la Confédération pour l'apport extraordinaire de liquidités.

Une adaptation législative avec effet rétroactif serait désastreuse

Non seulement il faut éviter des erreurs lors du lancement du nouveau programme de crédits, mais il est aussi important d'éviter d'en créer de nouvelles dans le programme Covid-19 en vigueur. La plus grande faute serait d'assouplir après coup les conditions de crédit. Ces demandes ont déjà été exprimées publiquement. Le train de mesures visant à amortir les conséquences économiques n'était vieux que de quelques jours que déjà les premiers partis exigeaient des critères pour une renonciation ultérieure aux prêts.⁻¹⁶ Les lobbys ont suivi dans la foulée, exigeant un traitement spécial pour leurs membres.⁻¹⁷

Il n'est pas surprenant que de telles exigences soient formulées. C'est ainsi que fonctionne la politique. Même si la stabilisation des liquidités dans le système est parfaitement conçue en théorie, les mécanismes politiques se mettent en place dès que l'argent public entre en jeu.

Toutefois, il existe au moins quatre raisons pour résister aux demandes de ces groupes d'intérêts particuliers:

- l'Etat ne doit pas mener une politique industrielle et définir de façon arbitraire, au moyen de conditions de crédit, quelles entreprises et quelles personnes doivent être soutenues avec l'argent des contribuables et lesquelles ne le doivent pas. Ce serait pourtant le cas en renonçant au cas par cas au remboursement d'un prêt accordé avec des fonds publics.
- D'un point de vue de politique économique, les dérogations au crédit qui tendent à soutenir les entreprises structurellement faibles sont probléma-

15 Cela nécessiterait une nouvelle base juridique. La première Ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au Covid-19 a été rédigée au printemps en vertu du droit d'urgence et plus tard en tant que programme terminé dans la Loi Covid-19. Cette loi ne prévoit pas de nouvelle exigence en matière de garanties. Une nouvelle base juridique avec une procédure de consultation écourtée serait donc nécessaire.

16 Voir par exemple (GLP 2020).

17 En été par exemple, Hotelleriesuisse a demandé que des prêts pour certains hôtels soient octroyés (NZZ 2020a).

tiques. Cela est particulièrement vrai dans les secteurs où des renversements de tendance se produisent à moyen et long terme en raison de la crise du Covid. Utiliser l'argent public pour éviter l'inévitable, à savoir des processus de transformations nécessaires, est tout sauf une bonne politique économique.

- D'un point de vue de l'état de droit, une modification ultérieure des conditions de crédit constitue un manquement grave à la bonne foi. Toute personne qui n'a pas contracté de prêt sur la base de la législation en vigueur à l'époque est désavantagée si les conditions sont assouplies par la suite. Un tel effet rétroactif sur les conclusions de contrats serait très problématique.⁻¹⁸
- D'un point de vue de politique fiscale, une exonération ultérieure des prêts ferait non seulement peser une lourde charge sur les finances publiques aujourd'hui, mais il rendrait aussi les mesures d'aide similaires plus coûteuses à l'avenir. Pourquoi ? Car cela changerait définitivement les attentes. Sur la base d'une hypothèse prudente, on peut imaginer qu'en fin de compte quatre entreprises sur cinq n'utiliseront pas leur ligne de crédit Covid. Si les prêts étaient (partiellement) exonérés, cette majorité d'entreprises serait punie pour son honnêteté et son sens des responsabilités. A l'avenir, ces entreprises voudront alors profiter du montant maximal des aides d'Etat. En effet, cela créerait un préjudice qui signalerait que la politique fera un cadeau semblable à l'avenir – une présomption qui a sûrement déjà joué un rôle lors de la première vague.

Il ne faut pas rater le retour à la normalité

En règle générale, même dans le cas de cautionnements de crédits, un programme d'aide d'Etat ne sera jamais parfait. C'est une idée qui se perd quelque peu dans les débats théoriques. C'est précisément à cause de ces problèmes pratiques que la démarcation entre les sphères publiques et privées doit être respectée dans la mesure du possible. Une bonne politique économique présente de bonnes conditions générales, et non un soutien public rempli de bonnes intentions envers les entreprises privées.

Par principe, les cautionnements de crédits de la Confédération pour les entreprises privées ne devraient donc être accordés que dans des cas exceptionnels et pour une période clairement définie. La raison est simple: le marché du crédit en Suisse a bien fonctionné ces dernières années pour les PME aussi (Dietrich et al. 2017). Rien n'indique que la situation aurait été fondamentalement différente en 2020, bien au contraire.

Entre janvier et mai 2020, soit pendant la première vague, les banques suisses ont continuellement augmenté les lignes de crédit des entreprises nationales, et le volume des prêts effectivement utilisés a augmenté en pa-

18 C'est déjà le cas en partie lorsque l'Ordonnance sur les cautionnements solidaires liés au Covid-19, qui a été mise en place en vertu du droit d'urgence, a été transposée dans la Loi Covid-19. L'objectif des crédits de liquidités a été ainsi assoupli (*Bundesrat, 2020e*).

rallèle. Fin août 2020, les limites de crédit et leur utilisation étaient environ plus élevées de 5 % par rapport au début de l'année. Cette augmentation peut s'expliquer dans une large mesure par le programme de prêts Covid-19, mais pas entièrement. Les prêts garantis par l'Etat ont ainsi complété une expansion du crédit du secteur privé. ⁻¹⁹

Le marché des capitaux a également contribué à l'accès au crédit. Les émissions des émetteurs nationaux ont atteint un nouveau sommet historique au deuxième trimestre de 2020. Au cours des trois premiers trimestres, les émetteurs nationaux de l'industrie et du secteur des services (sauf le secteur financier) ont placé des obligations pour une valeur d'environ 8,4 milliards de francs. C'est plus de 40 % de plus qu'à la même période l'année dernière (SNB 2020b).

En Suisse, l'offre de crédit privé fonctionne donc bien, même pendant la pandémie actuelle. Le secteur privé dans son ensemble ne souffre pas d'une pénurie de capitaux. A cet égard, l'attribution de crédits peut également être laissée au secteur privé en bonne conscience. Il est parfaitement logique que, même en période difficile, le marché du crédit se charge de la tâche délicate de sélectionner les entreprises viables selon les principes économiques.

Toutefois, dans le cas des crédits d'Etat des programmes d'aide (mot-clé : clause de détresse), c'est loin d'être une évidence. D'une part, plusieurs indications montrent que des erreurs se sont produites dans le premier programme d'aide. D'autre part, diverses initiatives politiques montrent que ces programmes «pour l'économie» s'intéressent avant tout à leur propre agenda. Un exemple parlant est le *Green New Deal*. ⁻²⁰ Cependant, on ne peut pas éviter des distorsions, des inefficacités et des injustices lorsque l'argent des contribuables est versé dans de tels investissements, souhaités par la politique. Si un nouveau programme de garantie d'Etat est nécessaire, il doit être défini clairement et limité dans le temps, et ne doit pas contenir de conditions politiques.

19 Crédits suisses par secteur et branche économique sauf les ménages, le secteur public, les sociétés extraterritoriales et les crédits non affectés (SNB 2020a).

20 Voir par exemple la Motion 20.3893 (Rytz 2020).

Effets secondaires des nouveaux instruments

Outre les mesures générales de soutien aux salariés et aux indépendants, ainsi que les crédits de liquidité, diverses mesures d'aide financière, destinées à des secteurs particuliers de l'économie, ont été redéfinies dans le contexte de la crise du Coronavirus. Par exemple dans le secteur du transport aérien, du sport ou du tourisme (EFV 2020). Ce type de soutien à des secteurs, des entreprises ou des personnes en particulier entraîne des inconvénients majeurs.

Difficulté d'analyser les cas individuels

L'intervention de l'Etat dans des secteurs particuliers entraîne souvent une inégalité de traitement. Les fonds publics sont utilisés pour servir des intérêts individuels, ce qui compromet l'acceptation des mesures de crise dans leur ensemble. En outre, ces aides doivent souvent être complètement repensées et intégrées dans les lois et les règlements, dans un délai très court. Le risque d'incohérences et d'erreurs est donc élevé. Finalement, le risque est encore plus élevé que l'argent des contribuables soit utilisé pour maintenir une structure inefficace, sous le couvert de la crise du Coronavirus, et ce plus encore même qu'avec les instruments examinés en détail ci-dessus (voir encadré 2).

Encadré 2

Les viticulteurs reçoivent de l'argent, mais pas les brasseurs et pépiniéristes

En raison de l'effondrement de la consommation de vin dû à la fermeture des restaurants, à l'interdiction de manifestations, et parce que le vin AOC doit désormais être partiellement déclassé en vin de table, les viticulteurs ont été subventionnés à hauteur de 10 millions de francs (Bundesrat 2020f). Mais qu'en est-il de la bière brassée et qui a une date de péremption, ou de toutes ces jardineries qui n'ont pas pu vendre leurs plants pendant le confinement et qui ont dû les composter? (NZZ 2020c) Ou encore des bouchers qui se sont retrouvés avec leur viande sur les bras? (Luzerner Zeitung 2020) Outre cette inégalité de traitement, l'exemple du secteur viticole illustre aussi le problème du maintien de structures inefficaces. Même avant la crise du Coronavirus, la consommation ne suivait pas le rythme des récoltes, si bien que les caves à vin étaient remplies des bouteilles de l'année passée (NZZ 2020d). La crise a donc seulement exacerbé un problème déjà existant. Bien que les processus de transformation économique qui en découlent puissent être retardés à grands frais grâce à des aides d'Etat temporaires, ils ne peuvent pas être interrompus.

Les nouvelles mesures d'aide liées au Coronavirus pour certains groupes en particulier doivent être rejetées. Si de nombreux types d'aides différents sont offerts, la coordination entre les différentes autorités concernées sera problématique. C'est là un défi de taille.

Mettre une double couche n'est pas la solution

Selon le Contrôle fédéral des finances par exemple, une surcompensation était déjà possible cet été pour les travailleurs du monde de la culture (EFK 2020).⁻²¹ La somme totale des aides publiques peut être supérieure aux dommages initiaux causés par les mesures liées au Covid-19. En d'autres termes, grâce à l'aide publique, certains de ces travailleurs sont en fin de compte mieux lotis durant cette crise.

Le fait qu'il y ait maintenant une possibilité de surcompensation dans certains secteurs indique qu'il y a eu trop d'aides et qu'elles n'étaient pas assez coordonnées. Si les cantons commencent à mettre en place leurs propres programmes d'aide, ce problème s'aggravera encore. Il faut éviter que les travailleurs puissent s'enrichir en recevant plusieurs services d'aide. En cas de doute, la priorité devrait donc toujours être accordée aux instruments existants, établis et largement efficaces.

L'intervention ultérieure est problématique

Des mesures qui interfèrent dans des relations de droit privé font également l'objet de discussions. Cette aide pour le Covid-19 ne repose pas sur des fonds publics, mais sur une redistribution obligatoire entre des parties privées. Il s'agit d'une sorte de solidarité décrétée par l'Etat.

L'exemple le plus connu est celui de la relation entre locataires et propriétaires. Les entreprises qui ont dû fermer en raison des mesures liées au Coronavirus ne devraient payer que 40% du loyer pendant la durée du confinement. Le propriétaire devrait payer les 60% restants (Bundesrat 2020g). Les chambres fédérales sont arrivées à cette conclusion provisoire et controversée en juin. Il est peu probable qu'une loi soit adoptée avant la fin de l'année.

Une telle réglementation est problématique, car elle empiète rétroactivement sur la relation contractuelle entre locataires et propriétaires qui relève du droit privé. Elle viole ainsi le principe constitutionnel central de la loyauté contractuelle.⁻²² La détermination d'un pourcentage par les autorités ne rend pas non plus justice aux cas individuels. Certaines entreprises ont pu utiliser des parties du bien immobilier. Par exemple, certains restaurants ont organisé la livraison de plats. D'autres, comme de nombreux coiffeurs, n'ont pas pu utiliser leurs locaux du tout.

Cette inégalité de traitement est d'autant plus problématique que la perspective d'une solution étatique ultérieure rend la conclusion rapide d'un accord bilatéral entre les parties plus difficile. La solution prévue par la Confédération viole également le principe de subsidiarité. En effet, plusieurs cantons ont déjà introduit des solutions incitant à la conclusion d'un accord entre locataires et propriétaires. Par exemple, en faisant en sorte que le canton prenne en charge une partie du loyer dans le cadre d'une solution bilatérale (NZZ 2020e).

21 Dans des cas de demandes d'aide d'urgence et d'indemnisation des pertes des travailleurs du monde de la culture, l'indemnisation Covid n'est pas prise en compte dans les deux calculs d'indemnisation, mais une seule fois. La somme d'indemnisation Covid peut ainsi dépasser la perte financière réelle du demandeur (EFK 2020).

22 Voir aussi les commentaires ci-dessous sur le problème des renoncements ultérieurs aux prêts.

Remarques finales

Comme mentionné, cette publication se concentre sur les mesures de politique économique prises lors de la pandémie de Coronavirus actuelle et sur ses conséquences. Une attention particulière a été accordée à ce qui ne devrait pas être fait. Dans le débat actuel, les demandes politiques pour de nouveaux milliards sont pléthoriques. D'un point de vue économique toutefois, de nouvelles subventions à fonds perdus ou des programmes de relance économique (politiquement biaisés) doivent fermement être rejetés. A long terme surtout, ces fonds créent plus de mal que de bien.

Cela ne signifie pas pour autant que les industries et les personnes concernées doivent être laissées pour compte. Bien au contraire ; toutefois, le débat reflète de façon déformée la réalité. Grâce à l'extension de divers instruments décidée par le Conseil fédéral et le Parlement, des milliards ont déjà été ou sont distribués au secteur privé à fonds perdus. Ces aides sont considérables et provoquent déjà des effets secondaires importants. Elles entraînent de mauvaises répartitions économiques et ces dépenses supplémentaires pèseront sur les finances publiques durant des années. En outre, des fraudes seront progressivement découvertes, ce qui réduira à long terme l'acceptation de ces instruments par la population.

Ces préoccupations politiques ne sont pas suffisamment prises en compte dans le débat économique actuel. Comment expliquer sinon que des milliards de francs supplémentaires - à fonds perdus - en plus des mesures déjà existantes sont demandés pour des secteurs et des entreprises déterminés ? De telles demandes sont probablement fondées sur une compréhension faussée de la politique économique. L'idée d'une intervention chirurgicale dans l'économie ne tient tout simplement pas compte de la réalité du terrain. Dans la pratique, l'argent n'atteint pas si facilement sa destination. Comme le montre cette publication, lorsqu'il s'agit de grosses sommes d'argent demandées en si peu de temps, de graves erreurs sont toujours commises.

La pandémie de Covid-19 est une situation exceptionnelle, nous sommes tous d'accord. Néanmoins, même en ces temps difficiles, le cap de toute action gouvernementale doit être maintenu, à savoir : le principe de proportionnalité. Toute mesure de politique économique doit donc être adaptée à la réalisation de l'objectif envisagé. En outre, la mesure doit être nécessaire, c'est-à-dire qu'elle doit être le moyen le plus efficace pour atteindre un objectif. Enfin, l'intervention doit être appropriée : les effets collatéraux d'éventuelles distorsions économiques provoqués par un instrument doivent rester dans une mesure raisonnable comparé à l'effet positif poursuivi.

Le test de proportionnalité ne doit pas être envisagé à trop court terme, au contraire : le moyen et le long terme sont importants. Il est souvent men-

tionné que la Suisse possède une capacité d'endettement suffisante pour financer de très larges programmes d'aide. Cet argument n'est pas cohérent : il aurait pu être avancé à tout moment, déjà même pendant la dernière crise financière. Toutefois, si la Suisse se trouve dans cette bonne situation de politique budgétaire, c'est précisément parce qu'elle a aussi veillé à la bonne santé de ses finances publiques lors des précédentes crises.

Les appels à l'aide pour plusieurs milliards de francs ne tiennent pas compte du fait que les crises se suivent. Qui aurait pensé en 2008 que, trois ans plus tard, la crise de l'euro éclaterait ? Et qui aurait pu deviner, au plus fort de la crise de l'euro en 2014, que six ans plus tard, une pandémie allait tenir le monde en haleine ? Nombreux sont ceux qui qualifient aujourd'hui la crise du Coronavirus comme l'événement du siècle. Ce sont les mêmes qui avaient fait de la crise financière de 2008 l'événement du siècle.

Le fait que les économistes en particulier soient si convaincus du caractère unique de cette crise s'explique probablement par l'histoire économique récente. Enfin, l'opinion selon laquelle les pays occidentaux sont entrés dans une ère de «grande modération» dès les années 1980 s'est de plus en plus répandue en économie.⁻²³ Ce point de vue était probablement déjà trompeur au début du nouveau millénaire. Mais avec la crise financière, celle de l'euro et du Coronavirus, il est même devenu complètement absurde.

Un lieu commun trop souvent oublié : nous vivons dans un monde intrinsèquement incertain. L'amplitude des crises a augmenté avec la mise en place de réseaux mondiaux et numériques. Personne ne sait ce que les prochaines années nous réservent. Diverses catastrophes sont envisageables. Celles-ci sont énumérées dans les scénarios de la Confédération (BABS 2015). Une pandémie est considérée comme tout sauf un «événement unique», comme nous pouvons le voir si nous remontons encore plus loin dans l'histoire de l'humanité.

C'est pourquoi la pandémie actuelle de Covid-19 ne doit pas nous inciter à mener une stratégie du «quoi qu'il en coûte». Une utilisation proportionnée des fonds publics s'avère être ici aussi recommandable. D'autant plus qu'une aide d'Etat non coordonnée et mise en œuvre à la hâte est susceptible d'accroître la fragilité du système pour les crises futures. Les politiciens devraient se concentrer sur la résilience à long terme en politique économique. «A long terme, nous serons tous morts»⁻²⁴ a écrit John Maynard Keynes en 1923. Et pourtant, près de cent ans plus tard, nous devons vivre dans le monde que lui et sa génération nous ont laissé.

23 Le terme de Great Moderation a été utilisé par les deux économistes Stock et Watson (2002) et a été rendu célèbre par un discours de l'ancien Président de la Réserve fédérale des Etats-Unis, Ben S. Bernanke (2004).

24 Cette citation de Keynes est souvent utilisée dans les débats contemporains pour légitimer l'adoption courageuse de mesures de politique économique à court terme (Krugman 2010). Il s'agit d'une référence à cette interprétation très répandue. Le contexte originel de la citation est toutefois différent : elle se trouve dans un document de théorie monétaire (Keynes 1923) publié avant la grande Dépression des années 1930 et n'est donc pas directement liée à la politique économique keynésienne classique.

Bibliographie

- Babs, Bundesamt für Bevölkerungsschutz (2015): Katastrophen und Notlagen Schweiz - Technischer Risikobericht 2015. www.news.admin.ch/news/message/attachments/40201.pdf. Consulté le : 12.11.2020.
- Balleer, Almut; Gehrke, Britta; Lechthaler, Wolfgang und Merkl, Christian (2016): Does short-time work save jobs? A business cycle analysis. In: European Economic Review, 84, S. 99–122.
- Berliner, Baruch (1982): Limits of Insurability of Risks. London: Pearson College.
- Bernanke, Ben S. (2004): FRB: Speech, Bernanke – The Great Moderation – February 20, 2004. www.federalreserve.gov/BOARDDOCS/SPEECHES/2004/20040220/default.html. Consulté le: 12.11.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020a): Brutto- und standardisierte Erwerbsquoten nach Geschlecht, Nationalität – 1960–1979, 1.4.1980-30.6.2020. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erwerbstaetigkeit-arbeitszeit/erwerbspersonen/erwerbsquote.assetdetail.13227479.html>. Consulté le: 12.11.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020b): Erwerbstätige (Inlandkonzept), insgesamt und in Vollzeitäquivalenten nach Geschlecht und Nationalität, brutto- und saisonbereinigte Werte. Durchschnittliche Quartals- und Jahreswerte – 1960-1974, 1975-2020. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb.assetdetail.13327126.html. Consulté le: 12.11.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020c): Erwerbstätige nach Geschlecht, Nationalität, Altersgruppen. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sake/publikationen-ergebnisse.assetdetail.14715176.html. Consulté le: 16.11.2020
- Brechbühl, Beat; Chenux, Jean-Luc; Lengauer, Daniel und Nösberger, Thomas (2020): Covid-19-Kredite – Rechtsgrundlagen und Praxis der Missbrauchsbekämpfung. In: Jusletter; 5. jusletter.weblaw.ch/juslissues/2020/1039/covid-19-kredite---r_57a75f383d.html__ONCE&login=false. Consulté le: 23.10.2020.
- Brunetti, Aymo (2020): Wirtschaftspolitische Antworten auf die Coronakrise. staff.wvi.unibe.ch/brunetti/downloads/202008_WirtschaftspolitischeAntwortenAufDieCorona_Krise_Roadmap_V6.pdf. Consulté le: 16.11.2020.
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2020): Entschädigung für Erwerbsausfall bei Massnahmen gegen das Coronavirus. www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/eo-msv/grundlagen-und-gesetze/eo-corona.html. Consulté le: 16.11.2020.
- Bundesrat (2020a): 06.11.2020 - Point de Presse. www.youtube.com/watch?v=OmPnGAuTLTU&feature=emb_title&ab_channel=DerSchweizerischeBundesrat-LeConseil%20C3%A9d%C3%A9ral%20suisse-IIConsigliofederale%20vizzero. Consulté le: 12.11.2020.
- Bundesrat (2020b): Botschaft zu Änderungen des Covid-19-Gesetzes und des Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetzes vom 18. November 2020. BBI 2020, provisorische Fassung.
- Bundesrat (2020c): Coronavirus: Kurzarbeitsentschädigung: Verlängerung der Bezugsdauer auf 18 Monate – Uvek. www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/medien/medienmitteilungen.msg-id-79716.html. Consulté le: 12.11.2020.
- Bundesrat (2020d): Corona-Erwerbssersatz für Selbständigerwerbende wird bis 16.9.2020 verlängert. www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79685.html. Consulté le: 16.11.2020
- Bundesrat (2020e): Botschaft zum Bundesgesetz über Kredite mit Solidarbürgschaft infolge des Coronavirus vom 18. September 2020. BBI 2020, S. 8477–8536.
- Bundesrat (2020f): Coronavirus: ausserordentliche Unterstützung zur Stabilisierung des Markts für Schweizer Wein. www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79195.html. Consulté le: 12.11.2020.
- Bundesrat (2020g): Coronavirus: Bei Geschäftsmieten Aufteilung des Zinses zwischen Mieter und Vermieter. www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79713.html. Consulté le: 12.11.2020.
- Caroni, Andrea (2015): Motion 15.3195. Korrekte Behandlung von Unternehmern in Der Arbeitslosenversicherung. www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20153195. Consulté le: 16.11.2020.
- Credit Suisse (2020): Trotz Konjunkturerholung nimmt die Zuwanderung ab. In: Credit Suisse Monitor Schweiz, 3.Q 2020.
- Dietrich, Andreas; Wernli, Reto und Duss, Christoph (2017): Studie zur Finanzierung der KMU in der Schweiz 2016. Institut für Finanzdienstleistungen Zug IFZ (HSLU) im Auftrag des Seco. www.Seco.admin.ch/Seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Standortforderung/studien/studie-zur-finanzierung-der-kmu-in-der-schweiz-2016.html. Consulté le: 25.09.2020.
- Eckert, Florian; Mikosch, Heiner; Stotz, Markus (2020): Corona Crisis and Excess Mortality of Firms: Monitoring Firm Bankruptcies and Formations in Switzerland. https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/dual/kof-dam/documents/Medienmitteilungen/Sonstige/firm_excess_mortality.pdf. Consulté le: 17.11.2020.

- EDI, Eidgenössisches Departement des Innern (2020): Coronavirus: Verlängerung des Corona-Erwerbssatzes auch für indirekt betroffene Selbständigerwerbende und Personen in arbeitgeberähnlicher Stellung. www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-80968.html. Consulté le : 12.11.2020.
- EFD, Eidgenössische Finanzdepartement (2020): Covid-19-Kredite. EasyGov. covid19.easygov.swiss. Consulté le : 30.09.2020.
- EFK, Eidgenössische Finanzkontrolle (2020): Covid-19: Dritter Zwischenbericht - Massnahmen des Bundes. www.efk.admin.ch/de/publikationen/wirtschaft-verwaltung/oeffentliche-finanzen-und-steuern/3923-covid-19-dritter-zwischenbericht-31-juli-2020-massnahmen-des-bundes.html. Consulté le : 23.10.2020.
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2020): Covid-19: Auswirkungen auf die Bundesfinanzen. <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/aktuell/brennpunkt/covid19.html>. Consulté le : 16.11.2020.
- Financial Times (2020): Swiss lead way with crisis loans to small businesses. Von: Jones, Sam. 06.04.2020.
- Frick, Andreas und Aniela Wirz (2005): Wirksamkeit der Kurzarbeitsregelung in der Rezession 2001–2003. In: Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik. Nr. 13. Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft.
- GLP, Grünliberale Partei (2020): Corona-Pandemie: Wir verlangen Kriterien für einen späteren Erlass von Corona-Krediten. www.grunliberale.ch/aktuell/media/mediadetail~74f40519-f007-4be1-a278-3c10b073b892~Corona-Pandemie:%20Wir%20verlangen%20Kriterien%20f%C3%BCr%20einen%20sp%C3%A4teren%20Erlass%20von%20Corona-Krediten~. Consulté le : 23.09.2020.
- Grossen, Jürg. (2018): Motion 18.3662. Fairness Für Ehe- Und Lebenspartner von Arbeitgebern Und von Personen in Arbeitgeberähnlicher Stellung Bei KMU. www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183662. Consulté le : 16.11.2020.
- Grünenfelder, Peter; Cosandey, Jérôme; Dümmler, Patrick; Müller, Jürg; Rutz, Samuel; Salvi, Marco et al. (2020a): Wirtschaftspolitische Antworten auf die Coronakrise. Avenir Suisse, 19.03.2020. www.avenir-suisse.ch/publication/wirtschaftspolitische-antworten-auf-Coronakrise. Consulté le : 13.11.2020.
- Grünenfelder, Peter; Cosandey, Jérôme; Dümmler, Patrick; Rühli, Lukas; Müller, Jürg; Rutz, Samuel et al. (2020b): Fahrplan für den Corona-Exit. Avenir Suisse, 14.04.2020. www.avenir-suisse.ch/publication/fahrplan-fuer-den-corona-exit/. Consulté le : 12.11.2020.
- Handelszeitung (2020): So tricksen die Firmen bei der Kurzarbeit. Von: Valda, Andreas. 17.06.2020.
- Hijzen, Alexander und Martin, Sebastian. (2013): The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery. In: IZA Discussion Paper Series. Nr. 7291. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.
- Jahn, Elke J. und Oberfichtner, Michael. (2020): Nur wenige Selbständige versichern sich gegen die Folgen von Arbeitslosigkeit. In: IAB-Krzbericht, 11/2020. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit.
- Keynes, John Maynard (1923): A tract on monetary reform. Kondon, Macmillan.
- KOF, Konjunkturforschungsstelle (2020a): KOF Prognose-Update: Historisch tiefe Rezession – Rückkehr zu Vorkrisen-Niveau frühestens 2022. kof.ethz.ch/news-und-veranstaltungen/medien/medienmitteilungen/2020/08/prognose-update-historisch-tiefe-rezession.html. Consulté le : 13.11.2020.
- KOF, Konjunkturforschungsstelle (2020b): KOF Konjunkturprognosen. kof.ethz.ch/prognosen-indikatoren/prognosen/kof-konjunkturprognosen.html. Consulté le : 12.11.2020.
- KOF, Konjunkturforschungsstelle (2020c): Prognosen für den Schweizer Tourismus. ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/dual/kof-dam/documents/Medienmitteilungen/Tourismusprognosen/2020/Tourismusprognosen_2020_2_Winter_de.pdf. Consulté le : 16.11.2020.
- Kopp, Daniel und Siegenthaler, Michael (2017): Does Short-Time Prevent Unemployment? In: Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik, Nr. 49. Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft.
- Krugman, Paul (2010): In The Long Run, We Are Still All Dead. In: The New York Times, 25.06.2010.
- Luzerner Zeitung (2020): Volle Lager, viel weniger Abnehmer: Die Coronakrise trifft die Zentralschweizer Fleischproduzenten hart. Von: Gilb, Christopher, 01.04.2020.
- Meyer, Mattea (2020): Motion 20.3319. Unterstützung für die Selbständigen. Es braucht einen Minimalsatz für die Corona-Erwerbssatzentschädigung. www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203319. Consulté le : 12.11.2020.
- Müller, Jürg und Ammann, Basil (2020): Liquidität schützt vor Überschuldung nicht. Avenir Suisse, 17.04.2020. www.avenir-suisse.ch/liquiditaet-schuetzt-vor-ueberschuldung-nicht. Consulté le : 23.09.2020.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2020a): Der Rettungsplan des Bundesrates hat die grosse Konkurswelle vorerst verhindert. Von: Selig, Florian. 09.06.2029.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2020b): Hotelleriesuisse: Erlass der Covid-Kredite gefordert. Von: Imwinkelried, Daniel. 28.06.2020.

- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2020c): «Die Hälfte der Schweizer Gärtnereien steht vor dem Aus». Von: Baer, Claudia. 01.04.2020.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2020d): In der Not müssen die Winzer Millionen Liter Wein vernichten. Von: Vonplon, David. 16.03.2020.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2020e): Corona-Lockdown: Parlament zwingt Vermieter zu Mietzinslassen. Von: Martel, Andrea. 08.06.2020.
- Rytz, Regula (2020): Motion 20.3893. Aus Covid-19-Solidarbürgschaften werden Zukunftsinvestitionen in Klimaschutz, Innovation und Bildung. www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203893. Consulté le: 23.09.2020.
- S, Staatssekretariat für Wirtschaft (2020a): Stärkster Rückgang des BIP seit Jahrzehnten erwartet. www.Seco.admin.ch/Seco/de/home/Seco/nsb-news.msg-id-78887.html. Consulté le: 12.11.2020.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2020b): Konjunkturprognosen. www.Seco.admin.ch/Seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/Wirtschaftslage/konjunkturprognosen.html. Consulté le: 12.11.2020.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2020c): Die Lage auf dem Arbeitsmarkt 2020. www.Seco.admin.ch/Seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitslosenversicherung/Die_Lage_auf_dem_Arbeitsmarkt/lage_arbeitsmarkt_2020.html. Consulté le: 12.11.2020.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2020d): Quartalsdaten Bruttoinlandprodukt. www.Seco.admin.ch/Seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/Wirtschaftslage/bip-quartalsschaetzungen-/daten.html. Consulté le: 12.11.2020.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2020e): arbeit.swiss: Arbeitslosenquote nach Kantonen. www.amstat.ch/v2/index.html. Consulté le: 12.11.2020.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2020f): Kurzarbeitsentschädigung. www.arbeit.swiss/Secoalv/de/home/menue/unternehmen/versicherungsleistungen/kurzarbeit-covid-19.html. Consulté le: 12.11.2020.
- SGB, Schweizerischer Gewerkschaftsbund (2020): Kurzarbeit: Grosse Einkommensprobleme für GeringverdienerInnen. www.sgb.ch/corona-virus/details/kurzarbeit-grosse-einkommensprobleme-fuer-geringverdienerinnen. Consulté le: 12.11.2020.
- Siegenthaler, Michael und Kopp, Daniel (2019): Short-Time Work and Unemployment in and after the Great Recession. In: KOF Working papers. Nr. 19–462. KOF Swiss Economic Institute, ETH Zurich.
- SNB, Schweizerische Nationalbank (2020a): Hypothekarkredite und Übrige Kredite nach In- und Ausland. [data.snb.ch/de/topics/banken-!/cube/bakredinausbm?fromDate=2019-07&toDate=2020-07&dimSel=D0\(AV1\),D1\(I\),D2\(T1,H,T2\),D3\(F,B\)](http://data.snb.ch/de/topics/banken-!/cube/bakredinausbm?fromDate=2019-07&toDate=2020-07&dimSel=D0(AV1),D1(I),D2(T1,H,T2),D3(F,B)). Consulté le: 09.11.2020.
- SNB, Schweizerische Nationalbank (2020b): Kapitalmarktbeanspruchung durch CHF-Anleihen. [data.snb.ch/de/topics/finma#!/cube/capmabond?fromDate=2019-Q2&toDate=2020-Q4&dimSel=D0\(E\),D1\(T0\)](http://data.snb.ch/de/topics/finma#!/cube/capmabond?fromDate=2019-Q2&toDate=2020-Q4&dimSel=D0(E),D1(T0)). Consulté le: 09.11.2020.
- Stock, James H. und Watson, Mark W. (2002): Has the Business Cycle Changed and Why? In: NBER Macroeconomics Annual, 17. S. 159–218.
- WBF, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (2020): Arbeitslosenversicherung und arbeitgeberähnliche Stellung. www.kmu.admin.ch/kmu/de/home/praktisches-wissen/personal/personalmanagement/pflichten-der-arbeitgebenden/sozialversicherungen/arbeitslosenversicherung-av/av-und-arbeitgeberaehnliche-stellung.html. Consulté le: 16.11.2020.
- Woodbury, Stephen A. (2013): Unemployment insurance. In: Upjohn Institute Working Paper, No. 14–208, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

Editeur Avenir Suisse, *www.avenir-suisse.ch*
Traduction Justine Wieland
Relecture interne Jérôme Cosandey, Antoine Duquet
Conception Carmen Sopi

© Novembre 2020 Avenir Suisse, Zurich

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette œuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

Télécharger <https://www.avenir-suisse.ch/fr/publication/une-politique-economique-pour-deuxieme-vague/>